Por que a educação brasileira é tão fraquinha?

Cláudio de Moura Castro e João Batista Araújo e Oliveira

O Sociólogo e as Políticas públicas: Ensaios em Homenagem a Simon Schwartzman / Luisa Farah Schwartzman, Isabel Farah Schwartzman, Felipe Farah Schwartzman, Michel Lent Schwartzman, organizadores. — Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. Pp 135-154
ISBN 978-85-225-0736-8

7

Por que a educação brasileira é tão fraquinha?

CLÁUDIO DE MOURA CASTRO
E JOÃO BATISTA ARAÚJO E OLIVEIRA

O presente capítulo focaliza algumas ideias vitais para se entender a educação brasileira, que, em boa medida, andam na contramão do pensamento comum e corrente na área. Vejamos o conjunto de proposições que sintetizam as teses aqui defendidas:

- O maior problema da educação brasileira está no que não se fez durante quatro séculos, muito mais do que no malfeito ou não feito nas últimas décadas. Ou seja, as consequências do déficit acumulado nos planos econômico, social, cultural e educacional são mais graves do que as ações ou inações presentes.
- Na escola, aprendemos as grandezas da nossa história. Dela saímos também com a impressão de que o século XX foi medíocre e confuso. Dois equívocos. Antes do século XX éramos muito pobres e atrasados. Operando no mesmo diapasão, nossa educação era também extraordinariamente frágil. Em contraste, foi no século XX que se deram as grandes transformações e saltos que nos permitiram mudar de patamar, na economia, e também na educação.
- Os primeiros feitos significativos começam na década de 1940, com a criação do Senai. Na década de 1950, o Manifesto dos Pioneiros coloca o tema da educação na agenda do país. Na década de 1960, começa a expansão maciça do então ensino primário, continuada com a extensão do ensino fundamental para oito anos. Contudo, a real prioridade

do governo federal se manifesta na criação de uma rede de universidades públicas, da pós-graduação e da pesquisa.

- Somente na década de 1990 se consolida o processo sério de universalização da educação, que vai eliminando o desequilíbrio entre um ensino superior hipertrofiado e uma educação básica atrofiada. É o despertar do gigante.
- Resolvido, em grande medida, o problema quantitativo, inclusive no ensino médio, hoje deveríamos ter como prioridade lidar com a péssima qualidade da nossa educação básica. Diante dessa prioridade, todas as outras empalidecem (inclusive, reformas no ensino superior).

O atraso histórico do Brasil e as transformações do século XX

O Brasil cresceu muito no século XX, em um período relativamente curto. A educação também cresceu, mas não o suficiente, diante das necessidades da economia e da demografia. Nas últimas décadas, aumentou não apenas a necessidade de escolas e vagas, mas sobretudo a necessidade de ter uma população dotada de conhecimentos, competências e atitudes adequadas aos desafios da sociedade contemporânea.

Pode-se dizer, meio sofismando, que a "culpa" é da economia. Se a educação ficou para trás, isso foi porque a economia cresceu muito rapidamente e se tornou mais voraz no que diz respeito às exigências sobre o capital humano. Esse é um tema fundamental. A educação no Brasil disparou. Sob qualquer comparação internacional, seu desenvolvimento no último meio século foi espetacular. Não há como falar em uma educação estagnada.

No início do século XX, não tínhamos muito mais do que 10% dos alunos frequentando a escola da época (o curso primário). Na década de 1950, metade ainda estava fora. O Censo Escolar de 1981 já apontava um excesso de matrículas em relação ao tamanho das coortes de sete a 14 anos: esse excesso era fruto dos elevados níveis de repetência e convivia com expressivos contingentes de crianças fora da escola. Ao fim da década de 1990, quase todos os jovens de sete a 14 anos estavam na escola de ensino fundamental (96%-98% da coorte) e mais de 80% dos jovens de 15 a 17 anos, na escola de ensino fundamental ou médio. Sob qualquer perspectiva, é um avanço espetacular.

Para melhor entender o século XX, é preciso rever o que aprendemos nas interpretações mais banalizadas da nossa história. A história do Brasil aprendida na escola contém um erro de perspectiva. Falamos das descobertas heroicas, exaltamos o ciclo do pau-brasil, do ouro, da borracha e do café. Pensamos num Brasil de passado glorioso. Esquecemos que era um Brasil muito pobre, muito medíocre. Mesmo para os padrões modestos da América Latina, não fizemos grandes coisas nos quatro primeiros séculos.

Em contraste, os livros de história nos dão a impressão de que o século XX foi um período de confusão, dominado inicialmente por uma República Velha medíocre, a era do café com leite. Lemos sem paciência sobre uma sequência de pequenas revoluções, em 1922, em 1925, em 1930 e 1932. Entra general, sai general, entra ditador, sai ditador. Ou seja, a leitura do século XX que nos é dada pelos livros de história é de um século cinza, sem graça e sem charme. Nada é comparável a d. Pedro I, o imperador heroico e arrebatado que desembainhava espadas e também compunha belas músicas. Ou a d. Pedro II, o imperador acadêmico, o intelectual que entendia de tudo.

Mas, ao arrepio de tal visão tristonha, o século XX foi o século em que o Brasil tirou o pé da vala comum da pobreza. Em termos *per capita*, foi o país que mais cresceu nesse período. Entre 1870 e 1987, o PIB *per capita* foi multiplicado 157 vezes, contra apenas 84 vezes para o Japão e 53 para os Estados Unidos.[1] Foi um dos poucos países que mudaram de lado, deixando de ser pobre. Ainda não conseguimos ser ricos. Estamos no meio do caminho. Mas esse salto do Brasil somente ocorreu no século XX e em nenhum outro anterior. Esse fato não pode ser subestimado.

Em 1870, o Brasil estava abaixo da renda *per capita* latino-americana. Já a renda *per capita* argentina era o dobro da brasileira. Ou seja, os argentinos eram duas vezes mais ricos que os brasileiros, mesmo antes do seu grande surto de crescimento na primeira metade do século XX.[2] Em contraste, hoje temos uma renda *per capita* muito próxima daquela da Argentina, embora a comparação seja problemática, por conta de variações de taxa de câmbio.

---

1 Maddison, 1989:19-36. Note-se que, em termos *per capita*, o Japão cresceu mais rápido, pois tinha uma demografia modorrenta, diante da nossa.

2 Maddison, 1989.

Portanto, temos que buscar nossos déficits nos séculos anteriores e reconhecer que o século XX foi aquele em que demos a grande virada. Diante do tamanho dos saltos que demos, será que não estamos pedindo demais do século que acaba de terminar?

A questão que se coloca, portanto, não é o que fizemos ou deixamos de fazer no século XX, mas o que deixamos de fazer ao longo dos séculos anteriores. Nas últimas cinco ou seis décadas, possivelmente, fizemos mais e melhor do que em todos os séculos anteriores. Não se trata de subestimar os eventuais erros e omissões. Seria uma miopia histórica. Em vez disso, precisamos entender o tamanho do atraso por uma perspectiva histórica. E, a partir daí, examinar o que é possível fazer para avançar.

O problema da educação brasileira: o que não se fez por quatro séculos[3]

Nossa educação sofreu mais de quatro séculos de abandono. Tal desleixo nos deixou sequelas muito mais graves do que aquelas geradas por erros ou barbeiragens cometidas no século XX e, sobretudo, na sua segunda metade.

Em meados do século XIX, nossos vizinhos argentinos tinham no seu presidente Rivadavia um grande defensor da educação. Sarmiento veio depois, patrocinando um forte surto de desenvolvimento da educação naquele país. No Uruguai, no mesmo fim de século, Varela adotou postura semelhante, colocando também em marcha um vigoroso processo de universalização do ensino.

Aqui no Brasil, quase nada aconteceu nesse período. Herdamos a tradição portuguesa de um ensino que conseguia ser ainda mais débil do que o espanhol, também de pouco brilho, em comparação com o restante da Europa. No período colonial, recebemos de Portugal uma administração que impunha restrições ao desenvolvimento do ensino no Brasil. Porém, muito mais grave do que isso foi a herança espontânea de uma educação mirrada e medíocre na própria metrópole.

Em 1821, Rugendas afirmou que, no Brasil, “não se deu a devida importância à instrução primária das classes baixas e médias da sociedade

---

[3] Texto baseado em Castro, 2005.

e os que nas classes elevadas sentiam a necessidade de uma prestação mais completa, nem por isso encontravam mais recursos".

Com frequência ouvimos denúncias da queda de qualidade no ensino que sucedeu aos colégios jesuítas, provocada pela expulsão do Brasil dessa ordem religiosa. Mas é preciso entender também que, tanto antes quanto depois, era tudo muito pequeno. No período dos jesuítas, seus colégios cobriam 0,1% da população (compare-se com um terço de cobertura hoje). Estima-se que, quando chegou a família real, apenas 3% dos brasileiros eram alfabetizados.

Ilustrativo do descaso para com a educação é o fato de que a cidade de São Paulo ficou sem escolas formais por 43 anos após a expulsão dos jesuítas. Outro exemplo: em 1772 foi criada a cadeira de retórica nessa cidade, mas seu provimento só se deu 10 anos depois.

O governador-geral Morgado de Mateus encontrou sérias dificuldades para montar sua equipe de governo em São Paulo. Queixou-se ao primeiro-ministro de Portugal: "Não achei quem tivesse letras, ou que, ao menos por remédio, pudesse remediar essa falha".

No início do século XIX, o desempenho do nosso ensino tampouco foi aceitável. Para ilustrar, poucos eram os brasileiros que podiam ler seus dois maiores jornais — o *Correio Braziliense* e o *Investigador Português* – ambos editados em Londres. O redator do primeiro, Hipólito José da Costa, foi preso pela Inquisição e acabou tendo que fugir de Lisboa.

Pedro Bial (em *Roberto Marinho*) reproduz um parágrafo de Gilberto Amado, onde este descreve o jornalismo brasileiro de 1911 no país: "O jornal (*O País*) ocupava-se mais de Portugal do que do Brasil. O Brasil, como ele o refletia, nada mais era do que um pedaço de Portugal. Hoje... não se faz ideia entre nós de quanto o Brasil era português. A imprensa estava, em grande parte, em mãos de imigrantes lusos".

O contraste com a Europa é muito forte. Em 1612, "o ducado de Weimar ordena que toda criança de seis a 12 anos deveria estar na escola". Seguem o mesmo trilho outros pedaços do que viria a ser a Alemanha. Tais sistemas públicos de alfabetização universal são logo seguidos pelos demais países hegemônicos da Europa. Note-se a duração de seis horas para a jornada escolar, proeza que ainda não conseguimos realizar. Na

Viena de 1774, aprova-se uma lei proibindo a contratação de aprendizes e empregadas domésticas sem um certificado escolar.

As colônias americanas da Nova Inglaterra não estavam nada atrasadas nesse particular. Já no século XVIII, caminharam rapidamente para a escolarização universal, ou quase.

Entre nós, a educação era compatível com a mediocridade intelectual dos colonizados e colonizadores. Em contraste com a Europa, nota-se uma grande preocupação com a educação das elites mais do que com uma base educacional para todos. Os próprios jesuítas tinham uma preocupação muito maior com os estudos secundários do que com a escolarização básica. Estavam mais interessados em aproximar-se das elites do poder e de recrutar mais "soldados de Cristo" do que em criar uma base de educação para todos.

Mas mesmo a educação das elites era débil e improvisada. Na verdade, até muito mais adiante, em direção ao fim do século XIX, não se pode falar em educação elitista para as elites. No dizer de Bastos Ávila, era "um ensino de inutilidades ornamentais". O que havia era uma educação péssima para as elites e quase nada para os demais. João Alfredo Correa de Oliveira, senador, ministro e filho de senhor de engenho foi educado por uma costureira que trabalhava para sua mãe. O visconde de Moreira Leme estudou com a mãe, sem haver jamais frequentado uma escola. Amadeu Queirós, primo de Eça de Queirós, foi educado pelo avô. Mas John Luckoc (1942:79) pergunta: "O que pode ensinar quem nada sabe?... Não havia outro meio, portanto, senão permitir que as crianças crescessem selvagens, em meio de uma chusma de escravos e vagabundos da pior espécie com quem testemunham e aprendem a praticar todas as vilanias de que sua tenra idade era capaz".

Na Europa, em períodos anteriores, as condições eram melhores, mas não tanto. Contudo, começaram vigorosamente a mudar no século XVIII, o que só veio a acontecer no Brasil bem no meio do século XX.

Os primeiros êxitos só começam no pós-guerra

Apesar do quadro de mediocridade no ensino, somente em direção a meados do século XX começaram a aparecer eventos mais significativos.

No nosso entender, o primeiro salto foi a criação do Senai. A partir da década de 1930, São Paulo se industrializava a um ritmo acelerado. Mas, sem boa educação e praticamente sem escolas de formação profissional, a indústria paulista ressentia-se da precariedade da sua força de trabalho. Atropelando o governo, com seus intelectuais e burocratas, Roberto Simonsen capitaneou alguns industriais paulistas, tentando convencer o presidente Getúlio Vargas a criar uma contribuição na folha de salário e dedicá-la à manutenção de uma rede de cursos de formação profissional, operados pelas federações de indústrias. Ou seja, a primeira revolução educativa foi provocada pelo jovem empresariado industrial e, não, pelos educadores.

Essa iniciativa permitiu ao Brasil ter escolas de formação profissional com qualidade quase equivalente às europeias. A iniciativa — inspirada nos sistemas alemão e suíço — foi um extraordinário êxito. Observadores de bancos multilaterais (BID e Banco Mundial) e de agências especializadas das Nações Unidas (Unesco e OIT) estão perfeitamente de acordo com a percepção de que o Brasil possui uma educação formal de Terceiro Mundo e um sistema de formação profissional de Primeiro Mundo — embora de pequeno porte, considerando o tamanho de sua força de trabalho.

Os primeiros avanços significativos na educação acadêmica brasileira não se deram no ensino básico, em que eram maiores as carências e que corresponde a uma trajetória natural. Por que tal distorção de prioridades? A resposta encontra-se na nossa história política e cultural. Os ricos sempre tiveram educação, seja pela via dos preceptores, seja pelas escolas privadas que cresceram no século XX — ainda que a sua qualidade não tenha sido lá grande coisa. E aos não ricos sempre faltou capacidade de expressão política, além de uma despreocupação histórica com os assuntos de ensino. O resto segue daí. Quando os problemas de educação começaram a ficar mais visíveis, a racionalidade dos políticos tomaram o caminho de atender primeiro quem pode mais e tem mais voz.

Dentro dessa lógica política, o segundo salto foi a criação da rede de universidades federais e o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa. Afinado com o nosso grande descaso para com o ensino básico, tal crescimento se deu antes de termos uma boa base educacional. É rigorosamente o contrário do que fizeram os países europeus e os Estados Uni-

dos e Canadá. Mais recentemente, os países do sudeste da Ásia fizeram o mesmo. Nessas nações, o crescimento do ensino superior teve lugar depois de haver uma base sólida, que começa com a alfabetização e continua no ensino médio. Mas nossa experiência não é inteiramente distinta do que aconteceu com a maioria dos nossos vizinhos na América Latina (embora a eles houvesse faltado o mesmo vigor e competência que o Brasil aplicou no ensino superior). Somente Argentina e Uruguai tiveram um forte avanço da educação básica antes de expandirem o acesso ao ensino superior.

É curioso notar a perfeita coerência entre o governo civil, que começou a desenvolver a rede de universidades federais, e o governo militar, que deu rigorosa continuidade à mesma linha. Ou seja, a nossa cultura e a nossa tradição política é que determinaram tais formas de crescimento. Os militares eram brasileiros e compartilhavam as mesmas crenças e equívocos. Não trouxeram prioridades novas ou diferentes.

É particularmente útil destacar que, havendo começado a construir uma rede significativa de universidades públicas somente na década de 1960 (antes, só a USP merecia tal categorização), viramos o milênio com uma liderança inconteste na produção científica latino-americana. As publicações brasileiras nos periódicos internacionais selecionados pelo *Current Contents*[4] se aproximam da metade do que produz a América Latina. Com efeito, estamos muito à frente do segundo e do terceiro colocados, respectivamente Argentina e México. Atingir o topo do Terceiro Mundo (atrás da Índia e da China) é uma realização expressiva.

Em contraste com os desencontros das políticas do ensino fundamental e do médio, é na nossa pós-graduação que estão as joias da coroa, plasmadas no extraordinário crescimento da ciência brasileira. É o único real destaque do Brasil na educação.

Quando consideramos Capes, CNPq, Finep e Fapesp, estamos diante de agências que têm um padrão internacional de qualidade. Há alguns anos, um dos autores participou de uma reunião em Washington em que

---

[4] Trata-se de uma lista internacionalmente consagrada de periódicos de padrão internacional. É a referência clássica para comparações internacionais de avanço científico.

estava presente um dos diretores da National Science Foundation, juntamente com dirigentes das agências brasileiras. Em seu pronunciamento, o diretor americano disse: "Com a Fapesp presente, nós não podemos falar em cooperação técnica. Só podemos falar de 'trocar figurinhas'. Sabemos que estão fazendo praticamente o mesmo que nós. Não achamos que estamos fazendo melhor que eles". Certamente, haverá aí uma ponta de diplomacia ou demagogia. Mas um cientista americano não diria isso se estivesse muito longe da verdade. Ou seja, os padrões mantidos pela Fapesp são altamente respeitáveis. Capes, CNPq e Finep não ficam muito atrás. O nível de organização do nosso sistema de bolsas de estudo, seja no país, seja para o exterior, pode ser comparado ao de qualquer país do Primeiro Mundo.

Foi feito um levantamento das publicações da década de 1950 de autores brasileiros em revistas de primeira linha internacionais, incluídas no *Current Contents.* Nessa década, não há registro de uma só publicação internacional por autor brasileiro. É preciso notar que a Argentina então já tinha três prêmios Nobel na área das *hard sciences.*

Ao fim dos anos 1970, o Brasil ultrapassou a Argentina, a primeira colocada na América Latina até então. Em 1980, passamos a ser o 28º país em produção científica, de acordo com o ISI/*Current Contents*. Hoje estamos em 15º lugar, e até o 30º lugar não há nenhum país do Terceiro Mundo, à exceção da Índia e da China. A cada dois ou três anos, a produção científica do Brasil passa à frente de algum país desenvolvido. Já ultrapassou Israel, que apesar de pequeno é tradicionalmente um grande produtor de ciências.

Hoje, vivemos uma situação surrealista: o Brasil tem menos de 1,15% do comércio internacional, mas tem 2% da produção mundial da pesquisa exportada. Ou seja, apesar de ser um país enorme, mal-educado e cheio de arestas, exporta mais ciência que café, soja e outros produtos, em termos proporcionais.

Mais ainda, para cada publicação brasileira que sai em um dos 4 mil periódicos do *Current Contents*, o Brasil tem cerca de 10 publicações que aparecem aqui mesmo, em nossas próprias revistas científicas. Note-se também que o país está em 19º lugar em citações por outros autores. Ou

seja, a qualidade das suas pesquisas está próxima da média mundial, composta quase que só de autores de países desenvolvidos.

Esse grande crescimento da pesquisa publicada dentro e fora do país é um resultado espantoso, que revela façanhas, contradições e erros. Não devia haver tal inversão de prioridades com relação ao ensino básico. Não deveríamos ter investido tanto em pesquisa, antes de alfabetizar e oferecer um ensino fundamental com uma qualidade minimamente aceitável.

Mas, agora que já cometemos a insensatez, não podemos subestimar o valor dos investimentos feitos no desenvolvimento da capacidade científica e de pesquisa. De fato, a pesquisa entrou na rotina. Hoje, fazer pesquisa não é mais um ato heroico. Cerca de 100 mil cientistas estão produzindo pesquisa no Brasil. Os mecanismos de financiamento estão funcionando — com muitas imperfeições, mas funcionam. Os cientistas continuam reclamando, como sempre. Mas o volume e a qualidade da pesquisa publicada não podem ser ignorados ou subestimados.

Terminamos, reiterando a nossa grande perplexidade diante dos estilos de crescimento da nossa educação. Temos uma pós-graduação de Primeiro Mundo. Temos uma formação profissional insuficiente para as exigências da economia, mas também de qualidade. Como é possível termos uma educação básica de Terceiro Mundo?

A ênfase no ensino básico só começou na década de 1990

Os últimos 15 anos foram talvez a única década e meia em que a educação básica mereceu alguma atenção. Nas décadas de 1960 e 70 as políticas públicas não foram além da preocupação com escolas, vagas ou ampliação da duração do ensino primário. Na década de 1980 começaram as tentativas formais de torná-la uma prioridade. Por exemplo, o ministro Eduardo Portella percebeu corretamente o problema e colocou a educação fundamental como prioritária. Para demarcar ainda mais suas prioridades, dedicou um espaço mínimo para a educação superior e nem mencionou a pós-graduação no seu Plano de Ação para o MEC. Porém, o que acabou crescendo nessa época foi mesmo a pós-graduação e a educação superior. Dentro do MEC, não foi possível fazer absolutamente nada na educação básica que era para ser a estrela do seu plano. O Brasil não

estava preparado para levar a sério a educação básica.[5] Nesse nível, o ministro não conseguiu dar sequer um passo à frente.

A demanda por educação cresceu exponencialmente a partir dos anos 1960. Mas a demanda nunca foi pela qualidade. Primeiro foi a demanda por vagas, depois por prédios, em seguida por professores, mais tarde, e até hoje, por mais anos de escolaridade. Os governos — especialmente nos estados e municípios — foram extremamente competentes em responder a essa demanda quantitativa, apesar de contar com poucos recursos, incentivos e coerções. A Lei Calmon é uma das poucas exceções. Sem sofrer pressão direta nessas questões, o governo federal limitou-se a ações pontuais e sempre isoladas. Ademais, o Ministério da Educação sempre foi cativo das pressões e interesses do ensino superior, e de modo especial das universidades federais.

Todavia, a abertura da economia e as transformações tecnológicas da década de 1990 introduziram um novo elemento na equação. Isso porque as empresas passaram a exigir níveis mais elevados de escolaridade. No final da década de 1980, começaram a ganhar vulto, pela primeira vez, movimentos de empresários em favor da educação básica. Instituições internacionais como o Banco Mundial começaram a colocar o tema em sua pauta de negociações e empréstimos, inspirados nas novas teorias sobre o capital humano. O exemplo dos tigres asiáticos reforça a convicção de que existe uma associação entre educação e desenvolvimento econômico. Além, é claro, da correta percepção do povo, que vê na educação a oportunidade de melhores ganhos e de mobilidade social. O tema da educação básica saiu dos limites das discussões pedagógicas e adquiriu maior legitimidade, especialmente no âmbito do governo federal e do Ministério da Educação.

Ao mesmo tempo, começaram a aparecer os resultados da expansão maciça do ensino fundamental. De um lado, teve início a pressão para expan-

---

[5] Isso não significa a ausência de movimentos sociais, críticas e contribuições de intelectuais, acadêmicos e ativistas. Ao contrário, nas décadas de 1970 e 80 foram fermentadas as ideias que levaram à descoberta da educação básica e de sua importância na década de 1990.

dir o ensino médio — que foi quase universalizado em menos de uma década. Jovens e jovens adultos, terminando o fundamental, decidiram continuar estudando. Criaram assim um fato político novo. A decisão de continuar na escola obrigou os estados a expandir as vagas no ensino médio, levando a uma expansão que não havia sido prevista para esse nível.

Ao mesmo tempo, cresceram e se tornaram mais conhecidas as evidências sobre as ineficiências do sistema: repetência, evasão e, com a introdução do Saeb e do Pisa, os problemas da qualidade. Ao mesmo tempo que se pediam mais recursos para a educação, começaram as pressões para melhorar a eficiência e a qualidade do gasto: mais do que gastar mais seria preciso gastar melhor. O desenho original do Fundef, em 1997, se encaixa nessa premissa.

É curioso observar que o crescimento do ensino superior foi muito maior na década de 1990 do que a efetiva demanda dos egressos do ensino médio. Por volta do ano 2000, a quantidade de vagas oferecidas nos vestibulares já era superior ao total de egressos do ensino médio. Isso reflete, de um lado, que a pressão pelo acesso ao ensino superior é universal e irresistível. Só os países da antiga Cortina de Ferro, enquanto tinham mão forte, conseguiram conter a pressão para expandir o ensino superior. Virtualmente em todos os outros países, a matrícula no superior foi pressionada pela demanda por parte dos graduados do ensino médio. No Brasil ocorreu a mesma coisa.

Mas a velocidade da expansão do ensino superior reflete um outro aspecto: a capacidade de resposta do ensino superior é muito maior e mais ágil do que a própria demanda. Até a década de 1990 a expansão do ensino superior foi limitada por dois fatores: o mais importante deles foi a falta de alunos graduados do ensino médio. A outra foram os rigores da burocracia para a abertura de cursos e a expansão de vagas.

Como resultado, temos uma taxa de transição espantosa entre os graduados do ensino médio e os que ingressam no ensino superior: mais de 60%. De um total de mais de 2 milhões de graduados do ensino médio entram mais de 1,6 milhão no primeiro ano das universidades. Na maior parte dos países, a transição do ensino médio para o superior é da ordem de 30%-50%. Só nos Estados Unidos e em alguns outros países é um

pouco maior. Trata-se de um crescimento extremamente acelerado, que só havia acontecido na década de 1960, no período da implantação da rede de universidades federais.

Resumindo, na década de 1990 completou-se a revolução quantitativa da educação brasileira. Esse salto permitiu universalizar a matrícula dos jovens de sete a 14 anos e atingir mais de 80% de matrículas entre os jovens de 15 e 18 anos. Essa é a faixa etária do ensino médio, mas boa parte desses alunos está defasada e permanece cursando o fundamental. Ou seja, essa taxa de 80% reflete mais o esforço de escolarizar do que o resultado. Na segunda metade da década, começou a expansão dos ensinos médio e superior. A tabela apresenta a relação entre o tamanho das coortes de idade e as matrículas no que seriam os respectivos níveis de ensino.

Oferta e demanda em 2007

Nível	Demanda: tamanho total das coortes	Oferta: matrícula no nível de ensino	Matrícula bruta (%)
Ensino fundamental (nove anos)	29.700.000	32.086.188	108
Ensino médio (três anos)	10.200.000	8.360.664	82
Ensino superior (quatro anos)	13.600.000	4.453.156	33

Fontes: Tamanho das coortes estimado pelas médias das respectivas faixas etárias, com base nos dados do Datasus; matrícula informada pelo Censo Escolar de 2007 (ensinos fundamental e médio) e Censo do Ensino Superior de 2006. Cabe observar que a matrícula no 1º ano do ensino fundamental ainda se encontra destorcida: há crianças de seis anos não matriculadas e há crianças de seis anos matriculadas em pré-escolas.

Como resultado dessa explosão de matrículas em todos os níveis, a quantidade não é mais o grande problema. De fato, a quantidade permanece um problema somente quando a qualidade no nível inferior é inadequada. Ou seja, a quantidade insuficiente de alunos que se formam no fundamental é fruto da qualidade do ensino, que ainda é fraca. As travas não são mais de quantidade de professores — o Brasil tem entre 20% e 30% a mais de professores no fundamental do que precisava. Se ninguém fosse reprovado, o Brasil teria um excedente de mais ou menos 30% dos seus professores no fundamental. Provavelmente, não precisaria contratar um só professor para universalizar o ensino médio.

Em suma, o Brasil aprendeu a fórmula de fazer a educação crescer. Não é mais mistério. A sociedade brasileira sabe fazer prédio, sabe criar faculdades para formar professores, sabe expandir matrícula, sabe administrar o sistema, sabe comprar livro, sabe fazer merenda, sabe conduzir todo o processo. Sabe também pressionar politicamente, para que o dinheiro apareça, quando recursos financeiros são necessários para expandir a matrícula. Portanto, do ponto de vista quantitativo, a questão está encaminhada. Ajustes na eficiência do sistema poderiam fazer esses recursos renderem mais. Nessa área ainda há muito a fazer. Mas esse já não é o maior problema. O gargalo hoje continua sendo o da falta de qualidade. Se antes não tínhamos quantidade nem qualidade, hoje temos a primeira e falta-nos a segunda.

O grande problema hoje é a qualidade da educação básica

Não existem dados que permitam comparar a qualidade atual da educação com o que havia antes de 1960 ou mesmo em 1970. Há uma percepção generalizada de que a escola, especialmente a escola pública, decaiu de qualidade com a massificação ocorrida. Tudo indica que houve uma queda na qualidade, apesar de não existir qualquer avaliação confiável entre 1950 e 1990. Indicações indiretas fazem supor que houve uma queda. Houve uma grande expansão de matrícula, sem que os recursos se expandissem proporcionalmente. Além disso, deu-se pouquíssima atenção à qualidade. Recursos foram mal gastos e a gestão foi deficiente. É como se a sociedade tivesse outras preocupações e prioridades. É interessante registrar que o aparecimento de péssimos resultados nas avaliações internacionais mal foi registrado pelos jornais. Não deu manchete destacada.

Mas, a partir de 1993, apareceu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que é uma prova de rendimento escolar aplicada numa amostra bastante grande, da ordem de 200 mil alunos. Tal amostra é mais do que suficiente para capturar, com precisão, qualquer evolução do sistema. Trata-se de uma prova tecnicamente muito bem executada e que vem sendo repetida a cada dois anos. O Saeb nos oferece uma boa medida de qualidade, permitindo comparações intertemporais.

Como ninguém conseguiu demonstrar qualquer tipo de erro técnico no Saeb de ordem a invalidar as comparações, não é possível refutar os seus resultados. Surpreendentemente, o Saeb nos diz que não houve uma queda significativa de qualidade na década. Ou seja, a hipótese de que a qualidade da educação, desde 1993, se mantém quase constante não pode ser negada por nenhum tipo de argumento técnico. O que se observou foi uma leve queda ao longo do tempo. Mas inferior às flutuações de ano a ano. Além disso, um estado sobe em um ano e cai em outro. Diante desse sobe e desce sem uma tendência secular clara, é inevitável a conclusão de que, milagrosamente, o nível de qualidade da educação brasileira não sofreu uma queda significativa. Tal resultado se opõe frontalmente ao que nos diria a intuição. Todos pensávamos que seria inevitável uma drástica queda na qualidade, como resultado da enorme expansão quantitativa.[6] Há controvérsias técnicas acerca do que seria uma "queda significativa". Mas mesmo que aceitemos a tese de que a redução nas pontuações não é apenas ruído estatístico, trata-se de uma perda muito modesta e próxima da margem de erro do teste.

Seja como for, em termos absolutos, a qualidade é muito fraca. Sabemos disso pelo Saeb e pelas provas internacionais. A prova Brasil, aplicada pela primeira vez em 2005, mostra que a distribuição da má qualidade ocorre em todo o país — praticamente nenhum município ou rede de ensino consegue ficar acima dos níveis minimamente aceitáveis. Em 2001, o Brasil entrou no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa) e tirou o último lugar. Em si, isso não significou grande coisa, porque ali praticamente só estavam os países da OCDE, isto é, os países mais ricos do mundo. Realisticamente, entrando no Pisa, só podíamos disputar com o México. Ao fim e ao cabo, saímos um pouco abaixo daquele país. Nos anos seguintes, entrou no Pisa uma segunda leva de países de desenvolvimento comparável ao do Brasil. Nessas novas apli-

---

[6] É necessário considerar explicações alternativas. Uma delas é que o nível médio é muito baixo para sofrer quedas sensíveis. Outra é que o ensino fundamental já estava praticamente universalizado quando começou o Saeb — o que houve foi um aumento do número de concluintes. Apenas no ensino médio houve uma explosão da oferta.

cações, ficamos no meio desse "segundo pelotão", um pouco atrás de Uruguai, Argentina e Chile. Esse é um resultado muito ruim. Apenas passamos na frente de países como Peru, Indonésia e Tunísia. De forma semelhante ao Saeb, o Pisa prescreve níveis mínimos de competência. E tal como no Saeb, a esmagadora maioria dos alunos fica abaixo desses níveis.

Ademais, não foi só no Pisa que os resultados foram decepcionantes. Nas outras provas internacionais a que o Brasil se submeteu, os resultados também foram muito pobres. Não conseguimos sequer chegar ao nível de rendimento escolar que seria esperado para o nosso nível de renda *per capita*. Tais resultados — e muitos outros — foram publicados e republicados. Estão na internet, publicados em livros e nos sites da OCDE e do MEC. Não é justificável que alguém possa ignorá-los — seja autoridades, acadêmicos, formadores de opinião e até mesmo o público que lê jornais.

A educação já entrou há muito tempo na agenda do país — de outra forma seria difícil explicar o explosivo crescimento das matrículas. Os níveis em que se deu esse crescimento, no entanto, já deixam entrever que nem sempre as respostas às pressões se deram em função de critérios de racionalidade. Isso se torna evidente, por exemplo, no caso da expansão do ensino superior, alvo preferencial da classe média e que foi contemplado muito antes da universalização do ensino fundamental ou da expansão do ensino médio.

Da mesma forma, pode-se dizer que, há décadas, as questões do ensino fundamental tornaram-se parte cada vez mais importante do discurso oficial, especialmente do governo federal. No entanto, dificilmente se pode dizer, com base nos recursos, no balanço entre as prioridades e nas propostas de ação, que haja no Brasil uma política coerente e realista para melhorar a qualidade de sua educação, para melhorar sua eficiência ou, menos ainda, para tornar a educação um instrumento de redução das desigualdades sociais. A educação melhora, sim, mas como resultante do processo de desenvolvimento, e não como promotora deste. A educação melhora a vida das pessoas que se educam mais, sim, inclusive dos mais pobres, mas como resultante dos processos gerais de desenvolvimento da

educação, e não de políticas voltadas para a promoção da equidade ou para a redução de desigualdades.

A análise anterior permite responder, portanto, a pergunta contida no título do presente capítulo. Cabe indagar, no espaço que resta, se a educação tem condições de melhorar, e qual seria o fortificante.

O futuro da educação

A história do Brasil, inclusive a do século XX, sugere um padrão de desenvolvimento bastante inalterado: à medida que as coisas melhoram, em geral, a educação também melhora. À medida que a educação melhora, ela melhora primeiro para os mais ricos e, em seguida, para a maioria formada pelos desfavorecidos.

E nisso tudo persistem as deficiências de qualidade. O aluno que conclui hoje o ensino fundamental de nove anos sabe, em média, o que deveria saber um aluno de 4ª série. Esse padrão dificilmente será alterado de maneira endógena, ou seja, dentro de uma dinâmica interna da escola. No entanto, as novas exigências da globalização poderão convencer o país — e suas elites — de que, na sociedade do conhecimento, a educação de má qualidade é mau negócio. Cada talento perdido é uma perda de capital humano, uma perda de competitividade. Essa foi a mola que motivou as revoluções educacionais ocorridas desde a década de 1960 em vários países. E nelas, quem sabe, o Brasil poderia encontrar inspiração para fazer a sua revolução educativa.

Se a experiência de outros países servir de base para o Brasil, será fácil delinear as condições necessárias para uma revolução educativa. Tanto a análise das reformas educativas empreendidas ao longo dos últimos 50 anos quanto a análise da evolução da educação nos países da OCDE revelam o mesmo resultado. Os países onde a educação funciona bem possuem sistemas escolares e escolas com um conjunto básico de características em comum.[7] Trata-se de um segredo de polichinelo.

---

7 Referimo-nos aqui tanto à literatura sobre reformas educativas quanto à literatura sobre escolas eficazes.

A receita da boa escola:

- *Primeiro: os professores são bem formados.* Isso ocorre antes de eles começarem a lecionar. Em todos os países da OCDE, os futuros professores são recrutados entre os 25% melhores alunos dos cursos secundários. As razões pelas quais isso ocorre variam entre cultura, prestígio da profissão, condições de trabalho etc.
- *Segundo: as escolas recebem do governo que as supervisiona um programa de ensino, geralmente muito claro e bastante detalhado, a respeito do que elas devem ensinar em cada série e disciplina.* As diretrizes são mais específicas nas séries iniciais e mais gerais, mas igualmente claras, nas séries mais avançadas. Normalmente, a partir da 9ª série, o ensino é diversificado e há opções para escolas e alunos.
- *Terceiro*: *os diretores têm poder e autoridade para administrar as escolas.* A margem de autonomia varia entre os vários países, da mesma forma que variam os estilos gerenciais. Mas as escolas e os sistemas de sucesso operam num clima organizacional saudável, em que a liderança prioriza o elevado desempenho acadêmico dos alunos.
- *Quarto*: *existe avaliação.* A forma de avaliação varia nos diferentes países, épocas e culturas. Mas os resultados são esperados, medidos e cobrados.
- *Quinto: a avaliação tem consequências.* Comumente, as consequências estão associadas ao desempenho, seja dos alunos, seja do cumprimento de outras metas, seja em virtude da pressão dos pais. Se os objetivos e resultados não são atingidos, alguma coisa acontece com o professor, o diretor ou a escola.

A receita das reformas bem-sucedidas:

Se existe uma receita universal para fazer educação de qualidade, essa lista possivelmente constitui-se na fórmula que se revelou mais eficaz. Mas como em todas as receitas, não basta a lista de ingredientes, é preciso entender o modo de usar. Também nessa área, podemos aprender algo com a experiência internacional.

- *Primeiro, reformas educativas levam tempo, no mínimo décadas.* As que dão certo são fruto de um processo de consenso social, que, depois de sedimentado, permite que as reformas mantenham o seu rumo.

- *Segundo*, *reformas educativas obedecem a um tipo de sequência de prioridades*. Na maioria das grandes reformas da última metade de século, o padrão foi claro. Em primeiro lugar, o país universaliza um nível de ensino. No segundo momento, expande o nível acima, enquanto consolida a qualidade do nível anterior, e assim sucessivamente.
- *Terceiro*, *reformas educativas mudam de estratégias, sem perder o foco*. Por exemplo, algumas reformas podem se iniciar com forte intervenção nas escolas e no trabalho do professor, até que haja uma nova geração de professores bem formados. Na Coreia, a ênfase do ensino médio foi mudando em função do crescimento da economia.
- *Quarto*, também podemos aprender duas outras lições da experiência internacional e da evidência sobre o que funciona em educação e em reformas educativas. A primeira é que uma andorinha não faz verão: *para funcionar, a escola precisa ter as cinco características básicas operando de forma simultânea e sinérgica*. Reformar a educação não é melhorar uma escola ou criar uma escola padrão. De fato, *as reformas educativas que dão certo implicam a criação de condições para que todas as escolas possam ser eficientes.* Se elas o serão ou não, dependerá das circunstâncias de cada uma, não da falta das condições necessárias. A segunda é que *não existem medidas isoladas, como se fossem vacinas para melhorar a educação.* Os vários mitos do aumento de recursos para a educação, do nível salarial dos professores, do número de alunos por classe, de ter ou não computador são apenas isso — mitos. Podem ser importantes em um caso, mas totalmente irrelevantes em outro. O que importa é o conjunto de condições básicas para a escola funcionar.

Resta saber se a sociedade brasileira e suas lideranças serão capazes de desencadear esse processo e criar as condições necessárias e suficientes para implementar uma verdadeira reforma da educação. Caso contrário, a história se repetirá. Vamos melhorando aos poucos, aos trancos e barrancos, incluindo os pobres e excluídos sempre que é possível e sobram recursos. Resta ver se isso será suficiente para nos manter competitivos num mundo em que a riqueza das nações se mede pelo conhecimento e pelas competências de seus cidadãos.

Referências bibliográficas

CASTRO, Cláudio de Moura. Prefácio. In: MARCÍLIO, Maria Luiza. *História da educação.* São Paulo: Instituto Braudel, Imprensa Oficial, 2005.

LUCCOCK, John. *Notas sobre o Rio de Janeiro e partes meridionais do Brasil.* São Paulo: Martins, 1942.

MADDISON, Angus. Desempenho da economia mundial desde 1870. In: GALL, Norman et al. *Nova era da economia mundial*. São Paulo: Pioneira, 1989. p. 19-36.